



**FRECT**  
FORO DE REDES Y  
ENTIDADES DE  
CUSTODIA DEL TERRITORIO

**Asunto: CONSULTA proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el régimen general, organización funcionamiento y criterios Técnicos de los Bancos de Conservación de la Naturaleza.**

DG de Calidad, Evaluación Ambiental y Medio Natural  
Mº de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente  
Plaza San Juan de la Cruz S/N, 3ª Planta, B-15 Madrid  
Tfno. 91.5976056

Por la presente respondemos a la consulta dirigida al Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio referente al tercer borrador del reglamento sobre Bancos de Conservación de la Naturaleza. Por ello adjuntamos documento con las consideraciones que se formulan desde esta asociación de redes y entidades de custodia del territorio.

En Lugo a 14 de marzo de 2015.

**Fdo.: Óscar Rivas López**

*Presidente del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio en representación de la Asociación Galega de Custodia do Territorio*

Contacto: [custodiadoterritorio@gmail.com](mailto:custodiadoterritorio@gmail.com). Teléfono: 620593892

**CONSULTAS Y COMENTARIOS RESPECTO AL DOCUMENTO**

Antonio Ruiz Salgado, Abogado y consultor jurídico ambiental.

Asesor Jurídico del Foro Estatal de Custodia del Territorio

[antonio.ruiz@icam.es](mailto:antonio.ruiz@icam.es)

Tel. 91 501 37 09

**CONSIDERACIONES DEL FORO DE REDES Y ENTIDADES DE CUSTODIA DEL TERRITORIO (FRECT) AL TERCER BORRADOR DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN GENERAL, ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y CRITERIOS TÉCNICOS DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA.**

En trámites anteriores, hemos podido aportar las consideraciones de esta asociación de redes y entidades de custodia del territorio al borrador de reglamento de bancos de conservación que desarrolla la disposición legal que esta disposición general desarrolla.

Se ha comprobado que algunas consideraciones han sido incorporadas y que otras, no lo han sido. Siempre con vista de poder aportar aspectos que puedan ser tenidos en consideración para mejorar la norma resultante reiteramos algunas de las consideraciones en su día realizadas intentando justificar el motivo de reconsiderarlas teniendo en cuenta que el objetivo principal de esta organización es que se cuenten con los mejores instrumentos posibles que permitan una mejor y mayor conservación de la naturaleza.

Dentro de este marco, prestamos interés a los bancos de conservación porque, convenientemente regulados y controlados, pueden ser una buena herramienta para garantizar que la compensación de los impactos sobre el medio natural se efectúe de manera adecuada y con garantías de conservación a largo plazo. Los Bancos de Conservación pueden ser también un incentivo más que permita a los propietarios de terrenos una vía de obtención de ingresos económicos que refuerce sus acciones de conservación. Al fin y al cabo, pueden ser una vía muy interesante que puede incluirse dentro de estrategias más amplias de mecanismos públicos y privados de financiación de las acciones de conservación.

Observamos con interés que puede existir potencial para los Bancos de Conservación como herramienta de conectividad de los Espacios Naturales Protegidos, entendiendo que esta herramienta puede ser una más de todos los instrumentos que pueden y deben desarrollarse en este ámbito; y que por ello es una oportunidad para desarrollar en relación a este objetivo.

Otra oportunidad es la generada para el sector empresarial, que podría disponer de una herramienta para garantizar que las acciones de conservación de la naturaleza, a través de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa de las empresas, perduren en el tiempo. Los bancos de conservación se podrán convertir así en una opción para las empresas que quieran desarrollar labores de RSC en materia medioambiental, ya que son herramientas que garantizan la perdurabilidad de los beneficios ambientales obtenidos en un proyecto de restauración ambiental.

Para la realización de las propuestas que se exponen a continuación en relación a los mecanismos de compensaciones ambientales, hemos tomado como referente al *Business and Biodiversity Offsets Programme* (BBOP). El BBOP está compuesto por más de 75 importantes organizaciones e individuos, incluyendo empresas, instituciones financieras, agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil, quienes están probando y

desarrollando las mejores prácticas en las compensaciones de biodiversidad y la banca de conservación en todo el mundo. Para la revisión del reglamento sometido a la revisión de este grupo de trabajo, se han tomado como guía los principios definidos por el BBOP, que establecen un marco para el diseño e implementación de la legislación europea, estatal y autonómica de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y su enfoque por ecosistemas (BBOP, 2012).

Se han desarrollado diferentes modelos dependiente de la configuración de los principios en los que se basan y según los objetivos de cada uno de ellos (McKenney y Kiesecker, 2010). Por otra parte, en relación a la utilización de instrumentos de mercado son interesantes las consideraciones que realiza la Comisión Europea en el Libro VERDE del 2007 sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente. Estos instrumentos no son una panacea para todos los problemas. Necesitan un marco reglamentario claro y se utilizarán con frecuencia combinados con otros instrumentos (Libro verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas COM(2007) 140 final, 28 de marzo de 2007).

Con cita en el National Research Council (2001), ENRÍQUEZ DE SALAMANCA et al. (2014) afirman que los estudios realizados en Estados Unidos sobre la compensación directa, mediante terceros y por bancos de hábitats demuestran que los bancos son el mecanismo más efectivo para lograr una compensación a largo plazo y garantizar su permanencia mediante sitios protegidos a perpetuidad. Por ello, las agencias federales, sin prohibir otros métodos de compensación (directa o mediante terceros) han establecido una jerarquía, donde la opción preferente son los bancos de mitigación. Es por ello que consideramos una oportunidad el que pueda trabajarse en un modelo de bancos de conservación transparente, confiable y sólido científicamente que pueda contribuir a ejecutar de manera ecológica, aquellas compensaciones a los daños en los valores naturales, culturales y paisajísticos que respondan con los objetivos fijados, y que se conserven a largo plazo.

## **RESUMEN DE CONSIDERACIONES:**

1. Necesidad de plantear proyectos piloto que permita definir el modelo de bancos de conservación en España y regular adecuadamente los diferentes aspectos.
2. Explicitación de los principios para el diseño e implementación de los bancos de conservación (en relación al artículo 1):
3. Concepto de no pérdida neta de biodiversidad. (en relación al artículo 2):
4. Seguimiento y gestión adaptativa de los planes de gestión (en relación al artículo 9):
5. Aclaración sobre las garantías financieras complementarias (en relación al apartado 2 del artículo 13):
6. Falta seguridad mantenimiento largo plazo depósitos (en relación al artículo 13.3 y . 6).
7. Criterios de asignación de créditos de conservación incompletos (art. 16 y stes.)
8. Trámites de información pública en la constitución, revisión y ampliación de bancos de conservación (en relación al artículo 20) e Implicación de la comunidad científica.
9. Utilización de los créditos de conservación como medidas compensatorias o complementarias de impacto o daño medioambiental en el marco de la jerarquía de mitigación y de la directiva 92/43/CE (en relación al artículo 18).
10. Aplicación de los Bancos de Conservación dentro de la Red Natura 2000.
11. Mejora del conocimiento científico aplicable a los bancos de conservación. Ampliación del comité científico de los bancos de conservación de la naturaleza (en relación al artículo 11).
12. Falta de coordinación de la regulación de los bancos de conservación con los órganos de consulta y de cooperación previstos en la ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad.
13. Fortalecer el marco institucional y mejorar el control de los Bancos de Conservación
14. Regulación incompleta de la responsabilidad entidades de supervisión ambiental (en relación al artículo 15)
15. Remisión a consideraciones anteriores.

## **1. NECESIDAD DE PLANTEAR PROYECTOS PILOTO QUE PERMITA DEFINIR EL MODELO DE BANCOS DE CONSERVACIÓN EN ESPAÑA Y REGULAR ADECUADAMENTE LOS DIFERENTES ASPECTOS.**

Los modelos definen objetivos de política, abordar el proceso de mitigación, y abordar cuestiones clave para la implementación de las compensaciones: (1) la equivalencia de los impactos del proyecto con ganancias de la compensación; (2) la localización de la compensación en relación con el lugar del impacto; (3) "adicionalidad" (una nueva contribución a la conservación) y los tipos aceptables de compensaciones; (4) el calendario de los impactos del proyecto frente a los beneficios de compensación; (5) la duración de la compensación y cumplimiento; y (6) "unidad de cuenta" y las relaciones de sustitución de mitigación. También se requiere mayor orientación política sobre la mejor forma de: (7) asegurar la conformidad con la jerarquía de mitigación; e (8) identificar las mejores compensaciones ambientales (MCKENNEY y KIESECKER, 2010).

Los mecanismos de compensación de la biodiversidad son una herramienta cada vez más popular, pero controvertida en la conservación. Su popularidad radica en su potencial para satisfacer los objetivos de conservación de la biodiversidad y del desarrollo económico; la controversia radica en la necesidad de aceptar las pérdidas ecológicas a cambio de ganancias inciertas (BULL et al. 2013).

La confianza en la capacidad de la restauración para ofrecer compensaciones genuinos de diversidad biológica se ve socavado por problemas de definición y medición de los valores de la biodiversidad que se pierden y ganan, por una considerable incertidumbre que rodea a la eficacia de las técnicas de restauración, y por las largas lagunas temporales (MARON et al. 2012, véase también HILDERBRAND et al 2005).

Todo lo anterior no es óbice para que el enfoque offsetting sea ampliamente adoptado, a la vez que sus metodologías y el marco conceptual está desarrollándose. Esto ha permitido aprender de lo ya realizado y se puede hacer si se afrontan los aspectos positivos y negativos de los proyectos ya desarrollados.

De acuerdo con BULL et al. (2013), los mecanismos de compensación han sido inconsistentes en alcanzar los objetivos de conservación a causa del reto de asegurar su pleno cumplimiento y seguimiento efectivo y a causa de las fallas conceptuales del enfoque en sí. Todas estas cuestiones que se suscitan hacen que tengamos que reflexionar sobre el modelo de los bancos de conservación y especialmente el que desarrolla este Reglamento.

### **Propuesta:**

Se sugiere desarrollar proyectos piloto por cada ambiente presente en España, y si en un mismo medio concurren más de un modo de gestión o situación actual, tener un proyecto piloto de cada uno de ellos. Estos proyectos podrían ser participados y transparente en el que tengan participación representantes de las administraciones, ámbito científico, empresas y organizaciones ambientales

no gubernamentales). De esta forma se podría testar adecuadamente el funcionamiento de los bancos de conservación y regular todos los aspectos legales y reglamentarios en consecuencia.

## **2. EXPLICITACIÓN DE LOS PRINCIPIOS PARA EL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 1):**

Los bancos de conservación y la utilización de los créditos de conservación generados conforme a este instrumento están intrínsecamente relacionados con los principios que han sido definidos a nivel internacional tanto por el Business and Biodiversity Offsets Programme, como por el grupo de trabajo sobre No pérdida Neta de la Comisión Europea. Ya que no han sido incluidos en una ley o norma con rango legal, procedería fundamentar el reglamento en estos principios para constituir un punto de partida que oriente en el diseño e implementación de los bancos de conservación. Precisamente a causa de su importancia, no convendría que quedaran implícitos tales fundamentos, sino explicitarlos para que puedan servir como principios rectores y orientadores de la aplicación de las reglas contenidas en el reglamento.

La aplicación del concepto de jerarquía de mitigación en los procedimientos ambientales en España no se realiza de una manera adecuada, y éste es el punto de partida básico para el correcto funcionamiento del modelo y para el cumplimiento de los objetivos medioambientales para los que se diseñan. Por lo tanto, el inadecuado cumplimiento de la jerarquía de mitigación se convierte en el principal riesgo para la puesta en marcha de esta herramienta en nuestro país.

Consideramos beneficioso para la buena puesta en marcha de los bancos de conservación que se defina y delimite con claridad el significado de "Impactos residuales y medidas de compensación" con el fin de valorar cómo pueden contribuir los bancos de conservación a suplir los impactos residuales, dado el escaso cumplimiento de las medidas compensatorias hasta el momento actual. Asimismo en los procesos de evaluación ambiental haya una clara identificación de los impactos ambientales residuales.

### **Propuesta de adición:**

Artículo 1. Objeto. "Este Reglamento tiene por objeto desarrollar la disposición adicional octava de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y en concreto, regular el régimen general, organización, funcionamiento y criterios técnicos de los bancos de conservación de la naturaleza, mediante: [...]

- e. El diseño e implementación de los bancos de conservación basándose en los siguientes principios: jerarquía de mitigación, adicionalidad, límites a lo que puede ser objeto de compensación, contexto de paisaje, No pérdida neta, participación, gestión adaptativa y a largo plazo,

equidad, transparencia, uso del mejor conocimiento científico y conocimiento tradicional”

### **3. CONCEPTO DE NO PÉRDIDA NETA DE BIODIVERSIDAD. (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 2):**

La esencia del reglamento de los bancos de conservación es la pérdida neta de biodiversidad. Habla reiterada de crear recursos naturales adicionales equivalentes para evitar dicha pérdida neta. No obstante, no se especifica cómo se calcula este balance, ni en qué unidades se cuantifica la biodiversidad. Además, el reglamento tampoco considera el valor que puedan tener en determinadas especies y hábitats para un determinado colectivo. No hace ninguna referencia al valor cultural, histórico, sentimental ni patrimonial que un lugar pueda tener, muy difícilmente recuperable.

#### **Propuesta:**

Desarrollar un sistema consensuado con la sociedad civil y la comunidad científica que pudiera cuantificar realmente el valor de la biodiversidad, teniendo en cuenta todo tipo de factores (naturales, ambientales, paisajísticos, históricos, económicos, culturales,...) antes de aplicar este reglamento basado en balances de valor.

### **4. SEGUIMIENTO Y GESTIÓN ADAPTATIVA DE LOS PLANES DE GESTIÓN (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 9):**

La complejidad de los sistemas sociales y ecológicos obliga a gestionar de forma adaptativa a través de objetivos e indicadores claros que permitan el seguimiento y adaptabilidad de las medidas de conservación. Los planes de gestión de los bancos de conservación requieren una metodología clara para su elaboración que permita establecer con transparencia objetivos claramente definidos y tengan una organización lógica y estructurada de la información que asegure la coherencia interna del plan. Además, serán necesarios mecanismos de evaluación continuada que permitan aprender de las vicisitudes de su ejecución y retroalimentar el proceso, y posibiliten la adaptación continua de los objetivos de conservación conforme al desarrollo del socioecosistema.

El artículo 9 relativo a los planes de gestión no contempla suficientemente aquellos elementos que permitan la gestión adaptativa y que tengan la flexibilidad suficiente para afrontar con transparencia la incertidumbre de la gestión de los socioecosistemas. Puesto que el mantenimiento de los valores creados debe ser permanente. Este compromiso a tan largo plazo corre el riesgo de ser incumplido.

#### **Propuesta de adición:**

Debería contemplarse un apartado que contenga un contenido mínimo de los planes de gestión que esté orientado a facilitar la gestión adaptativa y el seguimiento de la eficacia de los esfuerzos de conservación. Sería recomendable que en el artículo 9 se mencionara la obligación de establecer plazos de vigencia que permitan la revisión del plan conforme a los objetivos de conservación e indicadores de seguimiento y evaluación de las intervenciones.

**5. ACLARACIÓN SOBRE LAS GARANTÍAS FINANCIERAS COMPLEMENTARIAS (EN RELACIÓN AL APARTADO 2 DEL ARTÍCULO 13):**

El artículo 13.2 indica que “adicionalmente” y antes de la aprobación del banco de conservación, la administración podrá exigir al promotor del banco de conservación, la presentación de garantías financieras complementarias para prever la asunción de responsabilidades en el caso de incumplimiento de las condiciones de autorización del banco de conservación.

La lectura del artículo anterior podría llevar a confusión. El apartado anterior del artículo, apartado 1º, hace referencia a las capacidades económicas del promotor para ejecutar las actuaciones contempladas. El art. 13.2 puede llevar a la interpretación de que no es necesaria la presentación de garantías financieras complementarias para prever la asunción de responsabilidades pues bastaría la comprobación de las capacidades económicas. Las garantías financieras complementarias serían potestativas y a juicio de la administración, además de adicionales a lo dispuesto al artículo 13.1. Esta interpretación podría resultar contradictoria con la obligación, en todo caso, de lo dispuesto en los apartados tercero y cuarto siguientes.

**Propuesta de adición:**

Se propone aclarar el sentido del apartado 3 del artículo 13, según el sentido que tuviere la administración proponente. Pudiera ser la siguiente redacción:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados posteriores, adicionalmente, y antes de la aprobación del banco de conservación, la administración reguladora competente podrá exigir al promotor del banco de conservación, la presentación de garantías financieras complementarias para prever la asunción de responsabilidades en el caso de incumplimiento de las condiciones de autorización del banco de conservación.”

**6.- FALTA SEGURIDAD MANTENIMIENTO LARGO PLAZO DEPÓSITOS (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 13.3 Y . 6).**

El reglamento permite garantizar la obligación de conservación y el mantenimiento permanente de los valores naturales generados por el banco de conservación a través

de la constitución de un depósito financiero no consumible de carácter individual del banco de conservación a través de una aportación equivalente al Fondo de los bancos de conservación.

En relación al depósito financiero no consumible de carácter individual sólo se prevé en el artículo 6 que “sus rendimientos se destinarán exclusivamente al objetivo señalado en el apartado 3 anterior y su administración y gestión será llevada a cabo por una entidad independiente al promotor del banco de conservación, ajustándose a lo dispuesto en la legislación sectorial vigente.”

El modelo de los bancos de hábitat requiere que se garantice la suficiencia de recursos a lo largo del plazo al que esté vinculada la finca. En el ámbito anglosajón, del que se extrae gran parte de la experiencia para su aplicación en España, así se ha realizado a través de la figura del fideicomiso y de los patrimonios fiduciarios de los land trust. Sin embargo, en España no ha tenido arraigo y habría que profundizar en esta figura si fuera procedente. La actual redacción del apartado 6 no orienta adecuadamente sobre la forma y condiciones de realizar estos depósitos y no debiera continuarse la tramitación de este reglamento sin haber podido analizar el informe que pudiera existir en el expediente o que pudiera solicitarse sobre la regulación sectorial que pudiere ser de aplicación como indica el apartado 6.

**Solicitud:**

Solicitamos se nos dé traslado del informe que se haya recabado sobre la regulación sectorial aplicable a los depósitos financieros no consumibles de carácter individual.

**En su caso, se propone:**

Solicitar informe a quien fuere competente sobre la regulación sectorial aplicable a los depósitos financieros no consumibles de carácter individual.

**7. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE CRÉDITOS DE CONSERVACIÓN INCOMPLETOS (ART. 16 Y STES.)**

No existe un desarrollo adecuado en relación a las equivalencias entre los créditos de conservación y las medidas compensatorias. Asimismo, los criterios de asignación de créditos de conservación han de presentar un mayor detalle con la participación del ámbito científico. El sistema de baremación de los criterios técnicos de asignación de créditos es excesivamente sintético y excesivamente amplio por lo que no sirve de orientación dada la naturaleza normativa de esta disposición:

**Propuesta:**

Se sugiere diseñar un claro protocolo de asignación de créditos basado en criterios científicos, o al menos unos principios claros y coherentes que puedan ser desarrollados con flexibilidad por otros instrumentos.

Detallar de forma transparente, concisa y consensuada, basada en criterios científico-técnicos, económicos y sociales, los criterios que se van a establecer para evitar que esta herramienta sea una carta blanca a la destrucción de hábitats y garantizar el funcionamiento del sistema de créditos. Incluir en el sistema de baremación la calidad de las intervenciones.

#### **8. TRÁMITES DE INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN, REVISIÓN Y AMPLIACIÓN DE BANCOS DE CONSERVACIÓN (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 20) E IMPLICACIÓN DE LA COMUNIDAD CIENTÍFICA:**

El principio y la importancia de la participación efectiva de los interesados se refleja en los Principios del BBOP. Cinco de los diez principios del BBOP tienen una relación particularmente estrecha con participación de los interesados. La participación la identificación de los interesados, el compromiso y la participación en el diseño e implementación de las compensaciones de biodiversidad.

Son muchos los beneficios y los retos que supone la adopción de un enfoque participativo, e identifica las herramientas y los métodos pertinentes para ayudar a aquellos que diseñan e implementan las compensaciones de biodiversidad hacerlo de acuerdo con las buenas prácticas.

La participación efectiva es crítica tanto para el éxito y la imparcialidad de las compensaciones de biodiversidad. Es muy importante hacer una identificación de los interesados, el compromiso y la participación en el diseño e implementación de las compensaciones de biodiversidad.

Esto se refleja en las recomendaciones del Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP) y en los principios propuestos para los “Biodiversity Offsets”. De acuerdo con estos principios, las compensaciones de biodiversidad deben cumplir con todas las leyes nacionales e internacionales pertinentes, y se planificarán y ejecutarán de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y su enfoque ecosistémico. Además de un principio de participación de los interesados, hay principios de equidad, el éxito a largo plazo, la transparencia y la ciencia y el conocimiento tradicional, todos los cuales se apoyan en alguna forma de participación de los interesados. Para más información véase Business and Biodiversity Offsets Programme (BBOP). 2009. *Biodiversity Offsets and Stakeholder Participation: A BBOP Resource Paper*. BBOP, Washington, D.C.

No se menciona en el texto del borrador del Real Decreto ningún trámite a lo largo de procedimiento de constitución de los bancos de hábitats que permita la intervención

de la sociedad y organizaciones sociales que puede aportar información de calidad que permita ejercer a las Administraciones sus funciones con mayor eficacia y legitimidad.

El artículo 86.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé que el órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública. La constitución de un banco de conservación, así como otras circunstancias en la vida de estos instrumentos que puedan afectar a los valores de conservación, son procedimientos que debieran incluir la apertura de un período de información pública en el que pudieran personarse aquellas personas que pudieran estar afectadas pero que no tuvieran la condición de “interesado” conforme a la legislación administrativa aplicable.

**Propuesta de adición:**

Incorporar trámite de información pública en el procedimiento de creación de los bancos de conservación de la naturaleza.

Artículo 20. [...] 2. Una vez admitida, por la administración competente, la propuesta preliminar al que se refiere el apartado 1, la persona física o jurídica solicitante del banco remitirá a la misma Administración una memoria resumen y una propuesta de plan de gestión para su evaluación, que deberá contener al menos la información que figura en el Anexo II y en el caso de comunidades de conservación, la constitución de los órganos de gestión y sus estatutos, al que se refiere el artículo 7. Remitida la información anterior, la administración competente acordará un trámite de información pública por un período de treinta días.

A la vista de la documentación del promotor y de las alegaciones que pudieran realizarse en el trámite de información pública, en el plazo de tres meses la administración competente, en función de la evaluación realizada, resolverá expresamente y admitirá desestimar, o podrá recabar del solicitante nueva información. [...] [...] 6. El banco de conservación podrá ser objeto de revisión y ampliación en el caso de que el promotor del banco de conservación proponga añadir objetivos o actuaciones adicionales no contempladas en el plan de gestión o ampliar los objetivos y las actuaciones ya contempladas a terrenos no incluidos en el banco de conservación pero colindantes con éste. En este supuesto, la propuesta de revisión y actualización del banco de conservación deberá ser aprobada, en el marco de una propuesta de revisión del plan de gestión, por la administración creadora del banco de conservación, tras la apertura de trámite de información pública de treinta días y sin necesidad de iniciar el procedimiento de creación de un banco de conservación previsto en este artículo.”

Por otra parte, para que el modelo sea efectivo es necesario que existan guías metodológicas definidas con el consenso de la ciencia. Para esto, el modelo americano puede servir de ejemplo. Los bancos funcionan sobre todo para hábitats o especies de los que se tiene información suficiente, por lo que para las empresas supone un gran reto aportar nuevas metodologías para otras casuísticas de bancos de los que se tiene menos conocimiento. Compensar los servicios ambientales es más complejo. Dependerá de lo que exija la Ley. Igualmente, consideramos de interés que para la definición de las metodologías de aplicación se cuente con el conocimiento de las fundaciones y entidades de custodia con más experiencia.

**Propuesta:**

Para que el modelo sea efectivo es necesario que existan guías metodológicas definidas con el consenso de la ciencia. Han de estar amparadas por bases metodológicas con aval científico. Igualmente, se propone la realización de proyectos pilotos con la participación de las fundaciones y entidades de custodia de mayor experiencia.

**9. UTILIZACIÓN DE LOS CRÉDITOS DE CONSERVACIÓN COMO MEDIDAS COMPENSATORIAS O COMPLEMENTARIAS DE IMPACTO O DAÑO MEDIOAMBIENTAL EN EL MARCO DE LA JERARQUÍA DE MITIGACIÓN Y DE LA DIRECTIVA 92/43/CE (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 18).**

El artículo 18.1 especifica que los créditos de conservación pueden constituir las medidas compensatorias previstas en la legislación de evaluación ambiental, patrimonio natural y biodiversidad; las reparadoras, complementarias y compensatorias previstas en la legislación de responsabilidad medioambiental, así como otras medidas que contemplen la compensación o reparación de afecciones negativas a la biodiversidad en otras legislaciones sectoriales, sobre el mismo valor natural y en el mismo o lugar diferente de donde se produce el impacto o daño medio ambiental.

El interés de los bancos de conservación parece derivar principalmente tanto de las disposiciones de la Ley de Responsabilidad Ambiental, como de la Directiva 92/43. En la Ley de Responsabilidad se habla de la obligación de Reparar los daños a las aguas, a las especies silvestres y los hábitat y la ribera del mar y de las rías mediante medidas reparadoras primarias, complementarias y compensatorias. Por otro lado el artículo 6.3 de la Directiva 92/43, traspuesta en España por la Ley 42/2007 prevé que excepcionalmente y sólo para proyectos de interés público de primer orden podrán autorizarse estos proyectos adoptando medidas compensatorias ajustadas a los objetivos de conservación de los lugares afectados. En este punto son relevantes las consideraciones que hace la STJUE de 15 de mayo de 2014 en las que se remarca que para que puedan calificarse de “medidas compensatorias”, en el sentido del apartado 6.3 y 6.4, tienen que cumplirse los requisitos establecidos e identificados en la directiva y en la jurisprudencia. Esto afecta a la compensación en Red Natura porque no puede

acudirse a estos instrumentos de los bancos de conservación directamente sino respetando la jerarquía de la mitigación y dentro del procedimiento y requisitos de la Directiva 92/43/CE y art. 45 LPNB.

Sería recomendable explicitar que la utilización de los créditos de conservación pueden constituir medidas de conservación respetándose la jerarquía de mitigación establecida en la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental y, en el caso de compensaciones en Red Natura, cumpliéndose los requisitos establecidos e identificados en la directiva.

#### **Propuesta de adición:**

“1. Con respecto a los principios para el diseño e implementación de los principios mencionados en el apartado d) del artículo primero, los créditos de conservación pueden constituir las medidas compensatorias previstas en la legislación de evaluación ambiental, patrimonio natural y biodiversidad; las reparadoras complementarias y compensatorias previstas en la legislación de responsabilidad medioambiental, así como otras medidas que contemplen la compensación o reparación de afecciones negativas a la biodiversidad en otras legislaciones sectoriales, sobre el mismo valor natural y en el mismo o lugar diferente de donde se produce el impacto o daño medio ambiental.

En el caso de medidas compensatorias derivadas de proyectos con afección a espacios de la Red Natura 2000, la compensación deberá realizarse teniendo en cuenta los requisitos establecidos en el artículo 45.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad.”

#### **10. APLICACIÓN DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN DENTRO DE LA RED NATURA 2000. POSIBILIDAD DE COMPENSAR LOS DAÑOS NO SIGNIFICATIVOS Y FUERA DE RED NATURA.**

La aplicación de los bancos de conservación en los espacios protegidos de la RN2000 sólo generaría adicionalidad una vez alcanzado el estado de conservación favorable de los hábitat y especies con presencia significativa en dichos espacios. Esta situación queda muy lejos de la realidad actual de los espacios de la RN2000, en los que últimamente se están poniendo en marcha herramientas de gestión y donde, en una gran cantidad de casos, se desconoce el estado de conservación favorable a alcanzar por falta de información científica. Por otro lado, los bancos de conservación son una buena oportunidad para restaurar áreas degradadas dentro de los espacios RN 2000.

CARRASCO et al (2013) han expuesto que existe un claro riesgo de pérdida de biodiversidad por la acumulación de pequeños impactos. Aunque los efectos de un proyecto no sean ciertamente significativos, la suma de sucesivos proyectos puede ir produciendo una gradual pérdida de hábitats. La aplicación de compensaciones con carácter general, fuera del marco del artículo 6.4 de la Directiva Hábitats, podría evitar este efecto indeseable.

Estos autores proponen una regulación, o una explicación clara, de la compensación ambiental, y porque existan posibilidades, y se apliquen, de compensación fuera de los requisitos del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE.

Un segundo aspecto son las importantes diferencias detectadas a la hora de aplicar compensaciones ambientales según comunidades autónomas y tipos de proyectos, e incluso entre proyectos similares y en un mismo territorio. Mientras algunos proyectos establecen compensaciones por la afección a hábitats fuera de la Red Natura 2000, en otros no se compensan aunque sean prioritarios y estén dentro de la Red Natura 2000, por considerar que la afección no es significativa. También, cuando se compensa algún recurso, las ratios de compensación son muy variables, incluso para el mismo tipo de recurso, y el mismo tipo de proyecto. Por tanto, existe un posible riesgo de desequilibrio territorial y sectorial en la política de compensaciones. Territorial, por aplicarse compensaciones de forma más habitual en unas regiones que en otras, y sectorial por ser más estrictos los requisitos para unos tipos de obras que para otros, aunque tengan impactos comunes. Para una misma región y un mismo tipo de afección, en unos casos se ha aplicado compensación y en otros no.

Puesto que mejorar la eficacia de las medidas compensatorias es uno de los objetivos declarados de los bancos de conservación, sólo esta herramienta no resolvería por sí mismos la problemática asociada a estas medidas, por lo que reproducimos por su interés las recomendaciones de CARRASCO et al (2013) en lo que pueda orientar la compensación que implican los bancos de conservación:

- Aclarar el concepto de compensación ambiental y su alcance, diferenciando cuándo se aplica de forma preceptiva y cuándo no. Se debe evitar la actual tendencia a limitar las compensaciones al cumplimiento del artículo 6.4 de la Directiva 92/43/CEE, con una tendencia contraria a la que se está siguiendo en la mayor parte del mundo, donde se tiende a generalizar la compensación ambiental. Sánchez Guisández (2010) propone llamar “medidas compensatorias Natura 2000” a las aplicadas en cumplimiento de la Directiva, para diferenciarlas del resto. Pero esa diferenciación no debe llevar a suprimir las compensaciones ambientales que no se apliquen por este motivo.
- Procurar que se haga una aplicación más generosa de la compensación ambiental, fuera de las estrictas exigencias de la Directiva 92/43/CEE, para evitar que pequeños impactos residuales, que actúan de forma acumulativa, terminen por generar una importante pérdida neta de biodiversidad. Un primer paso podría ser la compensación de toda afección a hábitats y especies de interés comunitario.
- Establecer unos criterios generales sobre cuándo deben aplicarse compensaciones, para evitar desviaciones regionales o sectoriales. Sería

deseable que se aplicasen en todas las Administraciones, pero al menos debería intentarse una homogeneidad en la Administración General del Estado.

- Proponer criterios y ratios de compensación, aunque sea de forma flexible y aproximada, para evitar las grandes disparidades que se producen.

En los lugares donde están más desarrollados los bancos de conservación se están empleando además como herramienta de planificación territorial. La posibilidad que abren los bancos de conservación de orientar la ejecución de acciones de conservación y de garantizar la preservación de los espacios naturales les permite convertirse en un gran apoyo para la conectividad de espacios protegidos. Unificar las actuaciones de conservación en espacios más grandes colindantes con otros espacios protegidos aumenta la conectividad entre espacios y podrá mejorar la calidad de los hábitats que se encuentran en ellos.

#### **Propuesta:**

Estudiar la posibilidad de que pueda permitirse la creación de bancos de conservación para compensar daños fuera de Red Natura, daños que no sean significativos” de los valores naturales, culturales y paisajísticos pero que acumulativamente pueden resultarlo, y para mejorar la conectividad de áreas protegidas.

La aplicación de los bancos de conservación en los hábitats de los espacios de la RN2000 deberá garantizar que no se incumple el principio de adicionalidad.

#### **11. MEJORA DEL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO APLICABLE A LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN. AMPLIACIÓN DEL COMITÉ CIENTÍFICO DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 11).**

Los bancos de conservación implican necesariamente la restauración y la devolución de un ecosistema a un estado no perturbado. Es posible que el atractivo de estos mercados pueda ser puesto en duda por las deficiencias en la ciencia y la práctica de restauración ecológica. Antes de realizar inversiones de riesgo, debemos entender por qué y cuándo los esfuerzos de restauración fallan en recuperar el conjunto completo de servicios de los ecosistemas. Sin nueva ciencia y un marco de supervisión para proteger los activos de servicios ambientales que dependen las personas, los mercados en realidad podría acelerar la degradación ambiental (PALMER y FILOSO, 2009).

La aplicación de la compensación, a menudo con apoyo científico limitado es motivo de preocupación (Palmer y Filoso, 2009). Sin embargo, la rapidez creciente alcance de la biodiversidad compensación en muchas áreas de políticas ambientales, incluyendo la protección de especies amenazadas, la evaluación del impacto ambiental y de áreas

protegidas de inversión hacen que la colaboración entre los responsables políticos y los científicos y profesionales de la restauración sea una prioridad urgente (MARON et al. 2012, y Palmer, 2009).

El artículo 11 crea el comité científico de los bancos de conservación de la naturaleza compuesto por un máximo de 5 expertos de reconocido prestigio seleccionados atendiendo a las Consideraciones criterio de representación de los grandes grupos de los tipos de hábitats naturales. Dada la diversidad y heterogeneidad de los valores naturales existentes en el territorio español y la creación de un órgano consultivo de estas características y semejante a los comités científicos de las especies amenazadas parece excesivamente reducido y poco operativo, como así acredita la experiencia de los comités mencionados.

El comité científico para el desarrollo del Catálogo Español de Especies Amenazadas al que se refiere la disposición adicional segunda refleja de forma más acertada que la regulación dada en el borrador de reglamento los diferentes tipos de conocimiento que concurren en la conservación. Según el Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, el comité científico estará compuesto por un máximo de 19 miembros seleccionados entre expertos atendiendo al criterio de representación de los grandes grupos taxonómicos de la biodiversidad y de las regiones biogeográficas españolas, así como aquellos propuestos por las organizaciones no gubernamentales que forman parte del Consejo Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

#### **Propuesta de modificación:**

Se sugiere crear un comité más representativo, geográficamente, socialmente y de áreas de conocimiento diferentes que pueda dar respuesta a las necesidades reales. Definir los ámbitos de experiencia a ocupar previamente, garantizando dicha representatividad y diversidad de conocimiento. Ampliar el número de expertos, y garantizar un proceso de selección concurrencia transparente, eliminando los asesores, de forma habitual.

#### **12. FALTA DE COORDINACIÓN DE LA REGULACIÓN DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN CON LOS ÓRGANOS DE CONSULTA Y DE COOPERACIÓN PREVISTOS EN LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD.**

No existe tampoco relación en el reglamento con respecto a los órganos creados por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. El reglamento debiera establecer el cauce procedimental para la intervención de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como órgano consultivo y de cooperación entre el Estado y las Comunidades autónomas, y del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, como órgano de participación pública en el ámbito de la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y la biodiversidad.

**Propuesta de adición:**

Se debería prever de forma expresa el cauce procedimental para la intervención de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad y del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

**13. FORTALECER EL MARCO INSTITUCIONAL Y MEJORAR EL CONTROL DE LOS BANCOS DE CONSERVACIÓN**

La experiencia francesa, a juicio de QUÉTIER, F et al. (2014), ha demostrado que el establecimiento de una política de NNL ha sido un proceso largo y sinuoso. Se ha generado un nuevo contexto regulatorio y una "demanda" por las compensaciones. Este es un resultado positivo, aunque todavía hay un amplio margen para el progreso en la mejora del diseño de las compensaciones. La principal preocupación de estos autores es que poco se ha hecho para asegurar que la demanda de compensaciones puede ser satisfecha. A menos que se construyan los marcos institucionales adecuados para garantizar que las compensaciones cumplan con su rendimiento ecológico prometida, el resultado probable será una expansión de "compensaciones de papel".

El deficiente control de los bancos de conservación es un serio riesgo a tener en cuenta. Se precisa que se asignen recursos para el control de los bancos de conservación y que se diseñe una estructura efectiva para verificar el cumplimiento de los objetivos ecológicos del banco. Existe un alto riesgo para la biodiversidad si no se produce un férreo seguimiento y control del funcionamiento de los bancos.

Los proyectos de compensación de Hábitat tienen la capacidad de contribuir a los esfuerzos de conservación cuando se implementa con éxito si logran ganancia neta (QUINTERO y MATHUR, 2011). Además, el uso de los datos de seguimiento a largo plazo para determinar el éxito puede aumentar el conocimiento de la dinámica de la población, tanto para las poblaciones naturales y las personas expuestas a las presiones inducidas por el hombre.

Sin embargo, la compensación del hábitat encaminadas a lograr y detectar la no pérdida neta sólo puede tener éxito donde la ratio de la compensación es grande, el seguimiento es a largo plazo, robusto y preciso y la financiación está disponible para aumentar sustancialmente la cantidad de hábitat si el monitoreo indica que esto es necesario. Sin embargo, ésta es el principal fallo de la mayoría de los programas de compensación, e incluso para las especies que son perceptiblemente hábitat ideal para compensaciones, se requiere una gran cantidad de esfuerzo para obtener buenos resultados (PICKET et al 2013).

Otro problema importante es el débil papel de las instituciones públicas. La verificación es insuficiente o ausente y la falta de inspecciones in situ y control de las

administraciones favorece la falta de cumplimiento, por lo que con frecuencia los resultados son "compensaciones de papel" . La falta de aplicación adecuada es reportada frecuentemente. También se aprecia una falta de supervisión e información adecuada y falta de mecanismos legales y financieros para garantizar la protección a largo plazo de los sitios. PICKET cita varia bibliografía científica en apoyo de las anteriores manifestaciones.

**Propuesta:**

Mejorar y reforzar los mecanismos de control institucional sobre la gestión y el seguimiento de los bancos de conservación y establecer un sistema de control transparente y verificable, que sea fácilmente auditable tanto por la administración como por las ONG conservacionistas, con un régimen sancionador que grave el incumplimiento.

Establecer un mecanismo para que, entre otras, las entidades de custodia y fundaciones puedan supervisar y asegurar el funcionamiento y la eficacia de las medidas ejecutadas y de la labor auditora de las entidades de supervisión medioambiental.

Reforzar la intervención de las diferentes administraciones.

**14. REGULACIÓN INCOMPLETA DE LA RESPONSABILIDAD ENTIDADES DE SUPERVISIÓN AMBIENTAL (EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 15)**

El artículo 15 prevé el sistema de responsabilidad entidades de supervisión ambiental. Esta figura clave es la que viene a supervisar, junto con los mecanismos públicos que se establezca, la gestión adecuada de los bancos de conservación y el efectivo cumplimiento de las medidas de conservación establecidas en el plan de gestión.

Sería recomendable prever con mayor desarrollo los presupuestos y régimen para el ejercicio de la actividad de auditoría de cuentas, así como las incompatibilidades que debieran evitarse. Podría ser aceptable la obligación de prestar fianza que complete la responsabilidad civil y la obligación de suscribir un seguro de responsabilidad para prever la asunción de responsabilidades y que pudiera afrontar mínimamente situaciones de disolución o concurso de acreedores de entidades de supervisión ambiental.

No se hace mención a la creación de Registro Oficial de entidades de supervisión ambiental que pudiera aportar transparencia. Tampoco se establece ningún sistema de supervisión pública, ni forma de control de la actividad de supervisión ambiental.

**Propuesta:**

Debe completarse el reglamento con una regulación más adecuada y completa sobre la responsabilidad de las entidades de supervisión ambiental para hacer factible un régimen transparente y creíble de rendición de cuentas.

#### **15. Remisión a consideraciones anteriores:**

Reiteramos las consideraciones realizadas respecto a nuestro escritor de 19 de diciembre de 2014 en relación con:

- La posible inconstitucionalidad de la regulación de competencias ejecutivas relacionadas con los bancos de conservación atribuidas a la Dirección General del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- Posible incumplimiento del principio de legalidad en la regulación de derechos reales
- Posible vulneración del principio de legalidad del régimen sancionador previsto en el reglamento

Puesto que el texto de las mismas habrán sido valoradas y se habrán recabado los convenientes informes de los servicios jurídicos y se tendrá posteriormente, de continuarse el procedimiento, el correspondiente informe del Consejo de Estado no se considera necesario reiterar el texto de las mismas, aunque sí mostramos nuestro interés en las forma de afrontar las mismas especialmente en lo que se refiere al posible incumplimiento del principio de legalidad en la regulación de derechos reales.

Si es acorde con el ordenamiento constitucional y jurídico el desarrollo reglamentario de la inscripción de limitaciones de dominio y, por tanto de naturaleza real, en base a una certificación administrativa de creación del banco de conservación incorporada al Registro de la Propiedad a través de una Nota marginal, y ello tiene efectos vinculantes frente a terceros y futuros propietarios o poseedores, se valorará muy positivamente para futuros desarrollos de derechos reales relacionados con la custodia del territorio o conservación privada de la naturaleza.

## **DOCUMENTACIÓN MANEJADA:**

BUSINESS AND BIODIVERSITY OFFSETS PROGRAMME (2012) Standard on Biodiversity Offsets. BBOP, Washington, D.C. [http://www.forest-trends.org/documents/files/doc\\_3078.pdf](http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_3078.pdf) última consulta 11/03/2015.

BULL, J. (2013) Biodiversity offsets in theory and practice, Fauna & Flora International, Oryx, 0(0), 1–12

CARRASCO GARCÍA, M.J et al. (2013) Evolución de las medidas compensatorias en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental, Ingeniería Civil 172/2013

COMISIÓN EUROPEA (2007) Libro verde sobre la utilización de instrumentos de mercado en la política de medio ambiente y otras políticas relacionadas COM(2007) 140 final, 28 de marzo de 2007

ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, A. et al. (2014) Medidas compensatorias ligadas a la compra y gestión del territorio. Experiencias y propuestas para su aplicación, Ingeniería Civil 173/2014

HILDERBRAND, R. H., et al (2005) The myths of restoration ecology. Ecology and Society 10(1): 19. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol10/iss1/art19/>.

MARTINE MARON , R et al. (2012) Faustian bargains? Restoration realities in the context of biodiversity offset policies, Biological Conservation 155 (2012)

NATIONAL RESEARCH COUNCIL (2001). Compensating for wetland losses under the Clean Water Act. Committee on Mitigating Wetland Losses, Board on Environmental Studies and Toxicology. Water Science and Technology Board. Division on Earth and Life Studies. National Research Council. <http://www.nap.edu/openbook.php?isbn=0309074320> (última consulta 12/03/2015)

PALMER, M.A., FILOSO, S., 2009. Restoration of ecosystem services for environmental markets. Science 325, 575–576.

PICKET, E. et al. (2013) Achieving no net loss in habitat offset of a threatened frog required high offset ratio and intensive monitoring. *Biological Conservation* 157:156-162.

QUÉTIER F. et al. (2014) No net loss of biodiversity or paper offsets? A critical review of the French no net loss policy, environmental science & policy 38 (2014) 120 – 131.

## **Organizaciones miembro del Foro de Redes y Entidades de Custodia del Territorio**

- Asociación Galega de Custodia do Territorio
- Asociación Biodiversidad Virtual (fotografía)
- Avenença, Associació Valenciana de Custodia del Territori i Gestió Responsable del Territori
- Fundación Félix Rodríguez de la Fuente
- Fundación Global Nature
- Fundación Limne
- Fundación Internacional para la Restauración de Ecosistemas, FIRE
- Fundación Oso Pardo
- Iniciativa de Custodia del Territori a les Illes Balears, ICTIB
- Insulas / Red Andaluza de Custodia del Territorio
- Red de Custodia de Castilla y León
- Red de Custodia del Territorio de Castilla-La Mancha y Madrid
- Red Transcantábrica de custodia del territorio
- Seo-Birdlife
- Xarxa de Custodia del Territori, XCT
- Unión Nacional de Asociaciones de Caza

En trámite de incorporación:

- Red Aragonesa de custodia del territorio.